BM2005146

RAADSMEDEDELING

Onderwerp
Het begrip 'huishouden'

Steenbergen, 27 oktober 2020

Aan de Raad,

In juni 2020 heeft uw raad het begrip 'huishouden' besproken, hetgeen in samenhang moet worden bezien met het vastgesteld beleid omtrent de huisvesting van arbeidsmigranten in januari 2020. In de raadsvergadering van juni 2020 heeft uw raad een motie aangenomen, waarin ons college is verzocht met een overzicht te komen van de juridische haalbaarheid en consequenties van de aanpassing van het begrip 'huishouden', rekening houdend met vier aandachtspunten. Hierna volgt een puntsgewijze uiteenzetting van uw motie.

Aandachtspunt 1: Andere samenlevingsvormen dan het traditionele gezin toestaan
Uw motie: 'Het begrip huishouden wordt zodanig aangepast dat het bewonen van woningen in de kernen mogelijk wordt voor andere samenlevingsvormen dan het traditionele gezin'.

Haalbaarheid
De veronderstelling van het begrip 'huishouden' in het Paraplubestemmingsplan 2015 is dat deze te streng is geformuleerd: 'één persoon woonachtig in één wooneenheid of woning of een aantal door eerstegraads familie- of vergelijkbare band aan elkaar gerelateerde personen, dat gezamenlijk één eenheid vormt en als zodanig ook gebruik maakt van dezelfde gemeenschappelijke voorzieningen en de gezamenlijke toegang in één wooneenheid of woning (zoals een gezin, een gezin met inwonende familieleden) die continue een eenheid vormt'.

Deze definitie sluit andere samenlevingsvormen dan het traditionele gezin echter niet uit door de zinsnede 'of vergelijkbare band aan elkaar gerelateerde personen, dat gezamenlijk één eenheid vormt'. Wanneer bijvoorbeeld twee personen met een vriendschapsband besluiten om samen te gaan wonen, gezamenlijk één eenheid te vormen en als zodanig gebruik te maken van dezelfde gemeenschappelijke voorzieningen en de gezamenlijke toegang in één wooneenheid of woning, en continue een eenheid vormt, dan is dat mogelijk. Verder zou binnen dezelfde voorwaarden dat ook gelden voor bijvoorbeeld iemand die door een gezin wordt opgenomen.

Voor het begrip huishouden kunnen oneindig veel varianten worden bedacht, die even zoveel unieke aspecten per geval kunnen bevatten. Het gros van de bekende samenlevingsvormen valt binnen het begrip huishouden. Wij begrijpen uw zorg dat niet kan worden uitgesloten dat bepaalde unieke gevallen niet aan de begripsbepaling voldoen. Voor zulke gevallen kan ons college maatwerk toepassen, waardoor een specifiek samenlevingsvorm alsnog kan worden toegestaan. In de praktijk van de afgelopen jaren zijn met de inwerkingtreding van het Paraplubestemmingsplan 2015 geen handhavingsgevallen geweest ten aanzien van 'andere samenlevingsvormen dan het traditionele gezin' in relatie tot het begrip 'huishouden'.

Consequentie
Het 'Paraplubestemmingsplan 2015' geldt voor het stedelijk gebied. Voor het landelijk gebied geldt de lijn van de rechtspraak door het ontbreken van een definitie in het bestemmingsplan. Beide definities zijn in de basis gelijk en sluiten andere samenlevingsvormen dan het traditionele gezin niet uit, wanneer aan de basisvoorwaarden wordt voldaan. Hoewel het juridisch congruent is geregeld, begrijpen wij dat het overzichtelijker is, wanneer er één definitie wordt gehanteerd. Om die reden zal in 2021 via een paraplubestemmingsplan een gelijkluidende definitie voor het stedelijk en landelijk gebied ter vaststelling worden voorgesteld.

Aandachtspunt 2: Buiten de kernen maximaal 5 arbeidsmigranten in een woning
Uw motie: 'De aanpassing van het begrip huishouden is zodanig dat het voor buitenlandse werknemers mogelijk wordt om in en buiten de kernen met meerdere personen in een woning te wonen, dit met een maximum van vijf personen per woning waarbij altijd minimaal de afspraken in de SNF-normering als leidraad wordt genomen'

Haalbaarheid
Volgens vaste rechtspraak worden arbeidsmigranten in beginsel niet gezien als één huishouden. Arbeidsmigranten, die met elkaar verblijven en geen affectieve of familiaire band met elkaar hebben, alsmede op hun hoofdverblijf niet samenwonen, kunnen niet als één huishouden worden gekenmerkt wegens het ontbreken van de aspecten verbondenheid en continuïteit. Met deze constatering kan het huishouden niet zoals verzocht worden aangepast. Wanneer uw raad wenst om buiten de kernen maximaal vijf arbeidsmigranten in een woning toe te staan, dan kan dat op een andere wijze in het bestemmingsplan worden geregeld.

Uw raad bepaalt kaderstellend de beleidslijnen binnen de mogelijkheden van wet- en regelgeving. Binnen dat kader stelt ons college passende juridische instrumenten voor om de vastgestelde beleidsdoeleinden te behalen. Anders dan het begrip 'huishouden' aan te passen, melden wij uw raad dat het juridisch mogelijk is om aandachtspunt 2 planologisch te regelen. Echter raden wij het u met klem af om dit te doen, omdat dit niet overeenkomt met de recent vastgestelde 'Beleidsnota Arbeidsmigratie'.

Consequentie
Buiten de kernen kunnen omwonenden ook negatieve ervaringen hebben met arbeidsmigranten die in groepen in woningen worden gehuisvest, wanneer het gaat om wooncluster. Het gaat om parkeer-, geluids- en afvaloverlast. De overlast door afval is overigens gelegen in het gegeven dat arbeidsmigranten die hier kort verblijven zich niet inschrijven in de BRP en om die reden geen afvalstoffenheffing betalen. Er wordt daarom ook geen of onvoldoende afval ingezameld. Daarnaast is een steeds wisselende samenstelling van bewoners niet goed voor de leefbaarheid en sociale samenhang in de wooncluster in het buitengebied.

Een andere aanleiding voor het vaststellen van het beleid omtrent de huisvesting van arbeidsmigranten is de negatieve impact op de reguliere woningvoorraad. Woningen worden door werkgevers/huisvesters opgekocht en aan arbeidsmigranten verhuurd, die overigens niet eens in onze gemeente werkzaam hoeven te zijn. Het verruimen van het beleid op dit punt zal een aanzuigende en stimulerende werking hebben op werkgevers/huisvesters om huizen in Steenbergen op te kopen, waardoor starters en doorstromers op de woningmarkt het nog moeilijker gaan krijgen.

Met het vastgesteld beleid blijft kamergewijze verhuur verboden, waardoor te koop staande woningen voor onder meer onze inwoners beschikbaar blijven. Arbeidsmigranten worden gehuisvest in een pension of op het terrein van de werkgevers, die periodiek werknemers nodig heeft. Inmiddels hebben een groot aantal eerste verkennende gesprekken plaatsgevonden, waarbij bij vrijwel iedere werkgever of huisvester sprake was van een positieve grondhouding om mee te werken aan andere huisvestingsopties dan het huisvesten van arbeidsmigranten in de reguliere woningvoorraad. De werkgevers gaan nu hun plannen nader uitwerken. De resultaten van de gesprekken worden later aan uw raad teruggekoppeld.

Aandachtspunt 3: Binnen de kernen maximaal 5 longstay-arbeidsmigranten in een woning
Uw motie: 'Dat hiervoor met werkgevers en/of woningverhuurders in overleg wordt getreden om te komen tot zodanige afspraken dat er bij huisvesting van buitenlandse werknemers in de kernen uitsluitend sprake zal zijn van huisvesting voor langere duur, de zogenaamde "longstay", alsmede dat overlast zoveel mogelijk voorkomen wordt'.

Haalbaarheid
Binnen de kernen maximaal vijf longstay-arbeidsmigranten in een woning toestaan, is niet handhaafbaar. De moeilijkheid is het onderscheid tussen shortstay, midstay, longstay en de chronologie van de begrippen. Om midstay ergens te verblijven, is shortstay logischerwijs de eerste stap. Om longstay ergens te verblijven, is midstay de volgende stap. Deze dwingende volgorde betekent dat praktisch niet kan worden opgetreden tegen shortstay- en midstay-huisvesting. De overtreding zou dan een te kort verblijf van een arbeidsmigrant zijn. Om die overtreding ongedaan te maken, moet een vertrokken arbeidsmigrant terugkomen of mag een ontslagen arbeidsmigrant niet vertrekken. Dat zijn dusdanige bijzondere situaties, dat handhaven niet mogelijk is. Het gevolg is dat óók shortstay en midstay kan worden gehuisvest.

Consequentie
Eén van de aanleidingen voor het vaststellen van het beleid omtrent de huisvesting van arbeidsmigranten is de negatieve impact op de reguliere woningvoorraad. Het verruimen van het vastgesteld beleid zal een aanzuigende en stimulerende werking hebben op werkgevers / huisvesters om huizen in Steenbergen op te kopen, waardoor starters en doorstromers op de woningmarkt het steeds moeilijker gaan krijgen. De 'echte' longstay-arbeidsmigranten, die de keuze maken om zich permanent in Steenbergen te vestigen om hier een leven op te bouwen, hebben gelijke rechten als alle anderen: zij kunnen (als huishouden) een woning huren of kopen.

Daarnaast is het goed om te beseffen is dat een deel van de longstay-arbeidsmigranten weliswaar elk jaar bij hetzelfde bedrijf werkzaam zijn, maar hun hoofdverblijf in het thuisland behouden. Het werk in de open lucht is namelijk seizoensgebonden. Zij zijn dus slechts een deel van het jaar in onze gemeente werkzaam. De tijd dat zij in het thuisland verblijven, zijn de woningen in onze gemeente onbewoond. In de afweging tussen het beschikbaar houden van deze woningen voor starters en doorstromers in een krappe woningmarkt of het beschikbaar houden van deze woningen voor longstay-arbeidsmigranten voor slechts een paar maanden in het jaar, gaat onze voorkeur uit naar het belang van starters en doorstromers.

Aandachtspunt 4: Overleg met werknemers over de huisvesting van arbeidsmigranten
Uw motie: 'Dat hiervoor met werkgevers en/of woningverhuurders in overleg wordt getreden om te komen tot zodanige afspraken' (...) 'Dat de uitkomsten van het overleg en de daarin gemaakte afspraken tussen gemeente en de werkgevers en/of woningverhuurders van buitenlandse werknemers in een convenant worden opgenomen en gewaarborgd.'

Haalbaarheid
In de vastgestelde 'Beleidsnota Arbeidsmigratie' heeft uw raad het volgende bepaald. "Onderdeel van de duurzame relatie is het afsluiten van convenanten met (grote) bedrijven, huisvesters en uitzendbureaus/huisvesters. In het convenant zullen zaken als toeristenbelasting, in- en uitschrijvingen in de BRP, huisvesting volgens SNF Keurmerk of Agrarisch Keurmerk Flexwonen en alle overige voorwaarden, zoals het aanbieden van een taalcursus, worden opgenomen". Het opstellen van een convenant maakt dus onderdeel uit van het vastgesteld beleid. Dit zal echter veel breder zijn dan alleen de huisvesting.

Consequentie
Omdat de nog op te stellen convenanten over veel meer onderwerpen gaan, zal dit de nodige tijd vergen. Wij gaan er vanuit dat u ook nog steeds voorstander bent van de integrale aanpak overeenkomstig het vastgesteld beleid. Wij vinden het niet wenselijk om te wachten op de vaststelling van bredere convenanten voor het zoeken naar oplossingen van de huisvestings-problematiek. Vanzelfsprekend wordt bij de beoordeling van nieuwe huisvestingsinitiatieven wel gekeken naar de kwaliteit van huisvesting of wordt voldaan aan het SNF of ander keurmerk.

Afsluitend
De 'Beleidsnota Arbeidsmigratie' is na een lang en zorgvuldig proces tot stand gekomen, waarin alle aspecten omtrent de huisvesting van arbeidsmigranten in samenhang zijn afgewogen. Met de beleidsnota wordt huisvesting van arbeidsmigranten op maatschappelijk verantwoorde wijze geregeld, wordt het opkopen van woningen door werkgevers/huisvesters ontmoedigd, worden woningen op woningmarkt voor starters en doorstromers beschikbaar gehouden, wordt de leefbaarheid en de sociale samenhang in woonwijken in de kernen en in woonclusters buiten de kernen beschermd. Gelet hierop sluiten wij af met de oproep aan uw raad om de 'Beleidsnota Arbeidsmigratie' niet te verruimen.

Hoogachtend,

burgemeester en wethouders van Steenbergen,

De secretaris,	De burgemeester,
M.J.P. de Jongh, RA	R.P. van den Belt, MBA